

II OSK 1159/10 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 746413

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 sierpnia 2010 r.

II OSK 1159/10

TEZA aktualna

Opracowywanie programów nie ma charakteru dowolnego, uzależnionego od woli organu administracji, ale może mieć miejsce wtedy, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski.

Sędziowie NSA: Bożena Walentynowicz, del. Janusz Furmanek (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 sierpnia 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Sejmiku Województwa Opolskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 marca 2010 r. sygn. akt II SA/Op 154/10 w sprawie ze skargi Gminy Kędzierzyn-Koźle na uchwałę Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 29 maja 2009 r. nr XXXII/336/2009 w przedmiocie przyjęcia "Programu ochrony powietrza dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego":

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Województwa Opolskiego na rzecz Gminy Kędzierzyn-Koźle kwotę 120 (słownie: sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 11 marca 2010 r. Sygn. akt II Sa/Op 154/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził nieważność uchwały sejmiku województwa opolskiego z dnia 29 maja 2009 r., nr XXII/336/2009 w przedmiocie przyjęcia "Programu ochrony powietrza dla powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego" w części objętej załącznikiem do tej uchwały, a to odnoszącej się w tabeli nr 21 do pozycji 1 i 4 oraz w tabeli nr 30 do pozycji 1. Niniejsza uchwała była przedmiotem skargi Gminy Kędzierzyn-Koźle.

Sejmik Województwa Opolskiego podjął powyższą uchwałę, ponieważ w strefie Kędzierzyńsko-Kozielskiej odnotowano przekroczenia dopuszczalnych poziomów jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego i benzenu w 2005 roku, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Marszałek Województwa Opolskiego zobligowany był do opracowania Programu powietrza dla tej strefy.

W "Programie ochrony powietrza dla powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego", stanowiącym załącznik do powołanej uchwały, w tabeli 21 pod Pozycją Nr 1 i Nr 4 oraz w tabeli 30 pod Pozycją Nr 1, Prezydent Miasta Kędzierzyna-Koźle został zobowiązany do całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci ciepłej około 22.400 m² powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej kłodnica oraz całkowitej likwidacji ogrzewania i podłączenia do sieci ciepłej około 45.600 m² powierzchni ogrzewania paliwem stałym dla jednostki bilansowej pogorzelec oraz do wprowadzenia pasów izolacyjnych wzdłuż kanału gliwickiego i odry w pobliżu terenów zabudowanych. Jako podstawa prawna uchwały podane zostały przepisy art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.) W związku z art. 91 ust. 3 tej ustawy oraz art. 84 ust. 1 - 4 ustawy prawo ochrony środowiska. Gmina Kędzierzyn-Koźle, skargą skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały, zarzucając jej rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 84 ust. 2 pkt 7 ustawy prawo ochrony środowiska i § 5 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz. U. Nr 38, poz. 221), polegające na nałożeniu na skarżącą, jako organu administracji, obowiązków nieprzewidzianych w tych przepisach.

W uzasadnieniu skargi gmina podniosła, że po dokonaniu analizy treści Programu na gruncie przepisów powołanych jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, wezwała Sejmik Województwa Opolskiego do dokonania zmiany kwestionowanych przepisów, podnosząc, że nałożenie określonych w tych zapisach obowiązków nastąpiło z naruszeniem przepisów określających zakres obowiązków, jakie Program ochrony powietrza może nakładać na organy administracji. Nadto skarżąca wskazała, że wykonanie tych obowiązków jest niemożliwe. Wezwanie zostało doręczone Sejmikowi w dniu 26 października 2009 r.

Jednocześnie skarżąca podała, że w dniu 27 listopada 2009 r. Wpłynęło do gminy kędzierzyn-Koźle pismo z dnia 25 listopada 2009 r., podpisane przez przewodniczącego Sejmiku Województwa Opolskiego, kwestionujące w swej treści zasadność zgłoszonych zarzutów. W swoim piśmie przewodniczący nie powołał uchwały sejmiku w przedmiocie wyrażenia stanowiska, wobec wezwania skarżącej, w takim stanie rzeczy gmina uznała, że Sejmik Województwa Opolskiego nie podjął w tym przedmiocie uchwały, co w konsekwencji jest równoznaczne z brakiem odpowiedzi przez wezwany organ.

Gmina dodała, że jako adresatka obowiązków określonych zaskarżoną uchwałą ma interes prawny w kwestionowaniu jej zapisów, które nakładają na skarżącą określone obowiązki, ustalone w sposób sprzeczny z obowiązującymi w tej mierze przepisami.

Gmina wywodziła, że zgodnie z treścią art. 84 ust. 2 pkt 7 prawa ochrony środowiska organ administracji może być zobowiązany wyłącznie do przekazywania organowi przyjmującemu program, informacji o wydawanych decyzjach, mających wpływ na realizację programu. Dodając, że rozwinięcie postanowień dotyczących organów administracji publicznej, jakie mogą być na nie nałożone w programach ochrony powietrza, zawarte jest w § 5

rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. Przepis ten stanowi, że w programie winne być wskazane organy administracji właściwe w sprawach:

- 1) przekazywania organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia programu,
- 2) wydania aktów prawa miejscowego,
- 3) monitorowania realizacji lub poszczególnych zadań programu.

Powołane przepisy, w ocenie gminy, stanowią zamknięty katalog obowiązków, jakie mogą być nałożone na organ administracji w uchwale określającej program ochrony powietrza. Reasumując gmina stwierdziła, że żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów nie daje Sejmikowi Województwa Opolskiego prawa do takiego, jak wskazany w tabeli 21 pkt 1 i 4 oraz tabeli 30 pkt 1 Programu, określenia obowiązków skarżącej. Ponadto skarżąca podniosła, że nałożony na nią obowiązek likwidacji określonego sposobu ogrzewania na wyznaczonych obszarach jest niemożliwy do wykonania, gdyż gmina nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi na skuteczne nakazanie mieszkańcom tych obszarów zaprzestania ogrzewania, będących ich własnością budynków, przy pomocy pieców na paliwo stałe.

W odpowiedzi na skargę Województwo Opolskie, w pierwszej kolejności wniosło o odrzucenie skargi, podnosząc, że zdolność sądową do złożenia skargi na uchwałę Sejmiku Województwa Opolskiego posiada Prezydent miasta Kędzierzyna-Koźle, jako organ ochrony środowiska wymieniony w art. 376 pkt 1 ustawy prawo ochrony środowiska. Jeżeli, sąd nie podzieliłby wniosku organu o odrzucenie skargi, organ wskazując na art. 151 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 marca 2010 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził, że w myśl art. 25 p.p.s.a., w rozpatrywanej sprawie sądowoadministracyjnej legitymacja skargowa przysługiwała Gminie Kędzierzyn-Koźle, nie zaś jej organowi wykonawczemu (prezydentowi). W osobowość prawną, stosownie do art. 165 ust. 1 konstytucji, wyposażone są bowiem jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa).

Ponadto zaskarżona uchwała nr XXXII/336/2009 Sejmiku Województwa Opolskiego, jak wyżej wskazano, została podjęta na podstawie przepisu art. 84 ust. 1 prawa ochrony środowiska, co oznacza, że jest aktem prawa miejscowego z zakresu administracji publicznej, podjętym przez właściwy organ, wobec czego podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Jednocześnie sąd zwrócił uwagę, że kolejna przesłanka wymagana przepisem art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, iż dopiero po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego organowi województwa do usunięcia naruszenia prawa albo w razie odmowy usunięcia naruszenia prawa skarga może być wniesiona do sądu administracyjnego, w niniejszej sprawie została spełniona.

W dalszej kolejności sąd wyjaśnił, że nie jest dla oceny zgodności z prawem badanej uchwały istotna kwestia dotycząca zawarcia treści normatywnej w załączniku do tej uchwały. Przepisy

konstytucyjne i ustawowe nie regulują bowiem w sposób zamknięty form aktu prawa miejscowego. Z obowiązujących przepisów nie wynika w szczególności to, że załącznik do uchwały wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego nie może mieć charakteru normatywnego.

Natomiast sporne pomiędzy stronami pozostają regulacje badanej uchwały, zamieszczone w załączniku do uchwały, w Tabeli Nr 21 zatytułowanej "zakres działań naprawczych niezbędnych do przywracania poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego Pm10 w Powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim oraz terminy realizacji, koszty i źródła finansowania poszczególnych zadań".

Wobec Gminy Kędzierzyn-Koźle (miasto Kędzierzyn Koźle), pod Pozycją 1 został wskazany sposób działania, zmierzający do ograniczenia emisji zanieczyszczeń z energetycznego spalania paliw w mieście, polegający na całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci ciepłej około 22 400 m² Powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej kłodnica oraz całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci ciepłej około 45.600 m² powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej pogorzelec. Planowany termin realizacji nałożonego obowiązku wyznaczono na czerwiec 2011 r.

Zakwestionowany przez skarżącą został również zapis zamieszczony pod pozycją 4 tej samej tabeli, w brzmieniu: "ograniczenia emisji zanieczyszczeń z transportu w mieście - wprowadzenie pasów izolacyjnych zieleni wzdłuż kanału gliwickiego i Odry w pobliżu terenów zabudowanych w terminie do października 2010 r. - w miarę możliwości finansowych i prawnych, jednostka realizująca miasto kędzierzyn - koźle," podobnie gmina nie zgodziła się z zakresem działań naprawczych, niezbędnych do przywracania poziomów dopuszczalnych benzenu w Powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim oraz określonymi terminami zakończenia tych działań, jak i z ustaleniem źródeł finansowania poszczególnych zadań, przyjętym w tabeli 30, pod Pozycją Nr 1, gdzie powtórzono zapis o całkowitej likwidacji ogrzewania piecowego i podłączenia do sieci ciepłej około 22.400 m² Powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki bilansowej kłodnica i około 45.600 m² powierzchni ogrzewanej paliwem stałym na obszarze jednostki Pogorzelec.

Z przedstawionych regulacji, mających charakter prawa miejscowego, wynika, że na Gminę Kędzierzyn-Koźle został nałożony indywidualny i konkretny obowiązek realizacji wskazanych w uchwale działań. Dlatego, w ocenie sądu, gmina wykazała się legitymacją skargową w rozumieniu przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, zastrzegającym legitymację skargową dla tych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie już uprzednio zostały naruszone uchwałą. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, jako przesłanka legitymacji skargowej ma miejsce zawsze w sprawach indywidualnych, tzn. skierowanych do konkretnego adresata.

Sąd powtórzył, że w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy - art. 84 ust. 1 prawa ochrony środowiska. Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie istniało, zawarte w ustawie upoważnienie szczegółowe do ustanowienia omawianego aktu prawa miejscowego, mającego charakter aktu wykonawczego do ustawy prawo ochrony środowiska.

Sąd wskazał treść art. 87 i art. 94 Konstytucji, pozwalający wyodrębnić podstawowe elementy składające się na pojęcie "akt prawa miejscowego". W celu uzupełnienia tej definicji odwołując się do ustawy ustrojowej o samorządzie województwa sąd dodał, że musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe do jego wydania (szczegółowe lub generalne), adresatem kompetencji prawotwórczych są wspólnoty samorządowe, w imieniu których działają jednostki samorządu terytorialnego (regionalne wspólnoty samorządowe, w imieniu których działa Sejmik Województwa) a terytorialny zasięg obowiązywania obejmuje obszar województwa lub jego części. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego stosowne ogłoszenie.

W dalszej części Sąd wskazał, że będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego, Akty Prawa Miejsowego, w tym oczywiście również i Programy ochrony środowiska, muszą mieć charakter generalny, abstrakcyjny oraz normatywny, wyznaczając adresatów normy, okoliczności, w których norma ta znajdzie zastosowanie oraz nakazywanego lub zakazywanego działania. Przepis ust. 2 art. 84 prawa ochrony środowiska, zawierający upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały, określa szczegóły dotyczące umocowania organów województwa do stanowienia prawa w przedmiocie ochrony zasobów środowiska, stanowiąc iż w programie tym ustala się:

- 1) obszar objęty zakresem jego obowiązywania;
- 2) naruszone standardy jakości środowiska wraz z podaniem zakresu naruszenia;
- 3) podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska;
- 4) harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań;
- 5) podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w programie;
- 6) w razie potrzeby dodatkowe obowiązki podmiotów korzystających ze środowiska, związane z ograniczaniem oddziaływania na środowisko, polegające na:
 - A) obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji lub poziomów substancji lub energii w środowisku,
 - B) obowiązku przekazywania, ze wskazaną częstotliwością, wyników prowadzonych pomiarów oraz informacji dotyczących przestrzegania wymagań określonych w posiadanych pozwoleniach,
 - C) ograniczeniu czasu obowiązywania posiadanych przez dany podmiot pozwoleń, nie krócej jednak niż do 2 lat;
- 7) obowiązki organów administracji, polegające na przekazywaniu organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach mających wpływ na realizację programu;

8) sposób kontroli oraz dokumentowania realizacji programu i jego efektów.

Źródłem tych obowiązków określonych na podstawie art. 84 ust. 1 prawa ochrony środowiska, będą najczęściej indywidualne akty administracyjne uwzględniające rozwiązania wynikające z programów. Zgodnie z przepisami ustawy prawo ochrony środowiska "Programy Ochrony Środowiska" mają realizować politykę ekologiczną państwa (art. 17 ust. 1) ich treść ma znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Dopiero odrębnie nazwane przez ustawodawcę "Programy" (bez określenia Ochrony Środowiska), o jakim mową w przywołanym powyżej przepisie mogą zawierać regulacje powszechnie obowiązujące, gdyż ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości ochrony środowiska przez wszystkie podmioty.

Z powyższego wynika, że wprowadzenie do zaskarżonej uchwały, "Programu Ochrony Powietrza", zapisu odnoszącego się bezpośrednio i jedynie do Gminy Kędzierzyn-Koźle i zobowiązującego ten podmiot do doprowadzenia do likwidacji na terenie wskazanych jednostek bilansowych określonego sposobu ogrzewania, nie spełnia wymogu abstrakcyjności i generalnego charakteru normy prawa miejscowego. Norma tak określona uległaby bowiem skonsumowaniu po spełnieniu dyspozycji (obowiązków) w niej zawartej. Sąd podzielił stanowisko skarżącej, że prawo miejscowe nie może zawierać norm niemożliwych do wykonania. Również i z tego względu nałożony na gminę nakaz likwidacji wskazanego w programie sposobu ogrzewania przez mieszkańców obszaru Kłodnica i Pogorzelec, przy użyciu paliwa stałego, nie znajduje oparcia w regulacjach art. 84 ust. 1 prawa ochrony środowiska. Gmina nie dysponuje bowiem uprawnieniami pozwalającym na skuteczne nakazanie mieszkańcom tych obszarów zaprzestania ogrzewania, będących ich własnością budynków, przy pomocy pieców na paliwo stałe (węgiel, koks). Podobnie gmina nie może dostosować się do normy nakładającej na nią obowiązek wprowadzenia Pasa Zieleni wzdłuż kanału gliwickiego i odry na terenach niestanowiących jej własności. Stworzenie w tym miejscu pasa ochronnego, (pasa zieleni) mogłoby zostać dokonane przez gminę jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Równocześnie sąd nie zgodził się z argumentacją organu, że nałożenie na gminę obowiązku funkcjonowania na terenie jej działania, określonego sposobu ogrzewania nieruchomości przez osoby fizyczne, można wyprowadzić z treści przepisu art. 7 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. Przywołany w tym kontekście przepis, zawarty w ustawie ustrojowej, określającej zadania własne gminy, nie może być podstawą regulacji wprowadzonych w załączniku do badanej uchwały (prawie miejscowym). Sąd wyjaśnił, że zadania gminy nie mają jednolitego charakteru prawnego. Ustawa o samorządzie gminnym podzieliła je na zadania własne, w tym: a) fakultatywne (art. 7 ust. 1), b) obligatoryjne (art. 7 ust. 2) oraz zadania zlecone.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. Ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a są to m.in. Zadania w sferze infrastruktury technicznej, w tym zaopatrzenie w media - zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz - przy czym na organach gminy spoczywają obowiązki z zakresu planowania. Realizując te zadania organy gminy kierują się normami, między innymi ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne

(tekst jedn. Dz. U. Z 2003 r., nr 153, poz. 1504).

Przepis art. 18 prawa energetycznego stanowi, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:

- planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy,

- planowanie oświetlenia miejsc publicznych, placów, dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy.

Gmina realizuje te zadania zgodnie z polityką energetyczną państwa, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, albo ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast z art. 19 ust. 8 prawa energetycznego wynika, że rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

Nie można więc zaaprobować stanowiska organu, że przepisy ustrojowe (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym) bądź ustaw szczegółowych (prawa energetycznego) nakładają na gminę obowiązek wprowadzenia konkretnego systemu ogrzewania na terenie swego działania u odbiorców indywidualnych.

Od powyższego wyroku Sejmik Województwa Opolskiego wniósł skargę kasacyjną zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, co dotyczy art. 84 ust. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy prawo ochrony środowiska poprzez nietrafne przyjęcie, iż przepis ten nie dopuszcza nałożenia konkretnego obowiązku na określony przedmiot, w tym przypadku na Gminę Kędzierzyn-Koźle, w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska. Powyższe stanowisko w ocenie strony skarżącej przekreśla ratio legis określenia przez Sejmik Województwa Programu ochrony powietrza, instytucji regulowanej w art. 91 prawa ochrony środowiska, § 1 ust. 2, § 2 pkt 2 i § 3 pkt 5 i pkt 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. W sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać Programy ochrony powietrza, poprzez całkowite pominięcie wyżej wskazanych uregulowań, które dopuszczają możliwość określania zadań, konkretyzacji tych zadań w stosunku do określonych podmiotów, w tym w stosunku do Gminy Kędzierzyn-Koźle, a także dopuszczają możliwość ustalania harmonogramu realizacji konkretnych zadań z wyszczególnieniem terminów realizacji tych zadań i kosztów ich realizacji.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie reformatoryjne, względnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu, bądź uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi lub umorzenie postępowania oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

Strona wnosząca skargę kasacyjną wskazała, że naruszenie przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego przez jego błędną wykładnię polegało na nieuwzględnieniu art. 84 ust. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w procesie analizy dotyczącej możliwości określania w Programach Ochrony Powietrza obowiązków na

poszczególne podmioty.

Przepisy te stanowią wprost, iż w Programie ustala się m.in.: podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska oraz podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w Programie. Sąd pierwszej instancji nie uwzględniając w swoich rozważaniach tych przepisów oparł się wyłącznie na definicji "aktu prawa miejscowego" w jego doktrynalnym ujęciu, co w konsekwencji doprowadziło do sformułowania tezy zawartej w wyroku, "że wprowadzenie do zaskarżonej uchwały, "programu ochrony powietrza", zapisu odnoszącego się bezpośrednio i jedynie do gminy kędzierzyn-koźle i zobowiązującego ten podmiot do doprowadzenia do likwidacji na terenie wskazanych jednostek bilansowych określonego sposobu ogrzewania, nie spełnia wymogu abstrakcyjności i generalnego charakteru normy prawa miejscowego. Norma tak określona uległaby bowiem skonsumowaniu po spełnieniu dyspozycji (obowiązków) w niej zawartej". Ponadto w rozważaniach pominięto całkowicie przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać Programy ochrony powietrza. Naruszenie prawa materialnego przez błędne jego zastosowanie polega także na niezastosowaniu określonej normy prawnej do konkretnego stanu faktycznego, pomimo istnienia podstaw do dokonania subsumcji. Skarżący powołał się na orzecznictwo sądu najwyższego.

Wskazał, że elementy programów, o których mowa w § 2 pkt. 2, jak i § 3 pkt 5 rozporządzenia są zgodnie z § 1 ust. 2 niezbędnymi częściami składowymi programu oraz należą do zakresu zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w programach ochrony powietrza. Zwrot "niezbędne" użyty przez ustawodawcę w analizowanym przepisie, określającym m.in. Zakres niezbędnych części składowych programu ochrony powietrza, pozwala na przyjęcie tezy, iż wyszczególnienie zadań oraz lista działań długoterminowych jest nie tyle elementem możliwym do określenia w programie ochrony powietrza, ale też elementem obligatoryjnym tych programów. Określenie konkretnych zadań i podmiotów je realizujących koresponduje z celem "Programu ochrony powietrza dla powiatu Kędzierzyńsko - Kozielskiego", którym jest osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu. Pozbawianie możliwości nakładania obowiązków w programach mija się zatem z celem uchwalania Programu. Nie sposób sobie także wyobrazić formułowania adresata, czyli podmiotu, do którego kierowane jest zadanie za pomocą wskazywania jego cech, tak aby norma taka miała, zdaniem sądu pierwszej instancji, charakter generalny. Przekroczenie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu dotyczy powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego, tak więc określenie adresatów obowiązków musi zostać dokonane przez wskazanie podmiotów właściwych miejscowo i kompetencyjnie. Skarżąca wskazała brzmienie art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stwierdziła, że wbrew stanowisku sądu "program ochrony powietrza dla Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego" nie zawiera norm niemożliwych do wykonania. Całkowita likwidacja ogrzewania piecowego będzie możliwa po stworzeniu przez Gminę Kędzierzyn-Koźle warunków podłączenia do sieci ciepłej budynków dotychczas ogrzewanych na paliwo stałe (węgiel, koks). Należy przy tym mieć na względzie, że w znacznej części są to budynki komunalne. Stworzenie przez Gminę Kędzierzyn-Koźle możliwości podłączenia budynków do sieci ciepłej byłoby także wypełnieniem obowiązku wynikającego ze wskazanego wyżej

art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jak i z art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.), z którego wynika, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło. Wbrew stanowisku sądu w wyżej omawianym programie nie chodziło bynajmniej o to, by gmina nakazała mieszkańcom zaprzestania ogrzewania, będących ich własnością budynków przy pomocy pieców na paliwo stałe (węgiel, koks). Oczywiście bezpośrednia realizacja obowiązku wprowadzenia pasa zieleni wzdłuż kanału gliwickiego i odry może następować tylko na terenie stanowiącym własność gminy kędzierzyn - koźle. Na innych terenach ustalenie pasa zieleni wzdłuż kanału gliwickiego i odry wynikać powinno ze zmienionego przez Gminę Kędzierzyn-Koźle miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który również jest prawem miejscowym.

Podkreślono, że realizacja przez skarżącą obowiązków określonych w "Programie Ochrony Powietrza dla Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego" winna następować w miarę jej możliwości finansowych i prawnych, na co wskazano w tym programie.

Zdaniem Sejmiku Województwa Opolskiego zdolność sądową do złożenia skargi na uchwałę sejmiku posiadał Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle, jako organ ochrony środowiska wymieniony w art. 376 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - prawo ochrony środowiska, a nie Gmina Kędzierzyn-Koźle. Dlatego też, uzasadnionym jest wniosek o ewentualne uchylenie wydanego w sprawie orzeczenia i o odrzucenie skargi.

Skarżąca nadmieniła, iż standardy jakości powietrza dla pyłu Pm10, bezwzględnie obowiązują od dnia 1 stycznia 2005 r., natomiast dla benzenu od 1 stycznia 2010 r. niedotrzymanie wymogu, o którym mowa wyżej oznacza naruszenie przepisów prawa wspólnotowego, czego skutkiem w myśl zapisów art. 211 Traktatu Ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej, może być wystąpienie Komisji Europejskiej z wnioskiem o wszczęcie przeciwko państwu członkowskiemu, które dopuściło się takiego naruszenia, postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej TFUE (dotychczas art. 226 TWE) za niedotrzymanie właściwej jakości powietrza.

Możliwość przedłużenia terminu na dochodzenie do standardów jakości powietrza między innymi dla pyłu pm10 i benzenu, stworzyła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy, zwana Dyrektywą Cafe. Skorzystanie z przywilejów derogacji (przesunięcia) terminu dochodzenia do zgodności ze standardami, w myśl zapisów art. 22 ww. dyrektywy, przysługuje jedynie tym strefom, które posiadają opracowane Programy Ochrony Powietrza, z treści których wynika, iż po upływie terminów (dla pyłu pm10 do 11 czerwca 2010 r., dla benzenu do 1 stycznia 2015 r.) Stężenia dopuszczalne będą dotrzymane.

Unieważnienie uchwały Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie Programu Ochrony Powietrza dla Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego byłoby jednoznaczne z unieważnieniem jednej z pięciu przyznanych dla polski derogacji terminu dotrzymania jakości powietrza w zakresie pyłu pm10 oraz kasację aplikującego wniosku derogacyjnego w sprawie benzenu (program jest niezbędnym elementem wniosku derogacyjnego), który jest obecnie weryfikowany przez Komisję Europejską. Natomiast unieważnienie przyznanej derogacji dla strefy Kędzierzyńsko-Kozielskiej w zakresie pyłu pm10 naraziłoby budżet Rzeczypospolitej

Polskiej na wielomilionowe straty z tytułu nałożonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości kar pieniężnych za niewypełnienie zobowiązań unijnych, bowiem na obszarze tym nie jest dotrzymana jakość powietrza a program miał doprowadzić do jej zgodności z ustalonymi parametrami.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna złożona w niniejszej sprawie opiera się jedynie na zarzutach naruszenia przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe jego zastosowanie. W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia przepisu art. 84 ust. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy prawo ochrony środowiska. W ocenie strony wnoszącej skargę kasacyjną sąd i instancji nietrafnie przyjął, iż przepis ten nie dopuszcza nałożenia konkretnego obowiązku na określony przedmiot, w tym przypadku na Gminę Kędzierzyn-Koźle, w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska.

Stwierdzić należy, że zarzut ten nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z powyższym przepisem, w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych. W Programie ustala się między innymi podstawowe kierunki i zakres działań niezbędnych do przywracania standardów jakości środowiska, harmonogram rzeczowo - finansowy planowanych działań oraz podmioty, do których skierowane są obowiązki ustalone w programie.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska. Postanowienia tego przepisu stanowią podstawę do tworzenia - w formie prawa miejscowego programów mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Opracowywanie programów nie ma charakteru dowolnego, uzależnionego od woli organu administracji, ale może mieć miejsce wtedy, gdy przepis ustawy lub innego aktu prawnego wyraźnie taki obowiązek przewiduje. W przypadku programów ochrony powietrza, wynika on z art. 91 ust. 1 tej ustawy.

Co do zakresu podmiotowego obowiązku opracowania programów, jak wynika z przepisów upoważniających do opracowania programów, zobligowane do tego są organy administracji. W związku z tym to one są adresatem postanowień art. 84 ustawy. Obowiązki dla innych podmiotów mogą natomiast wynikać bezpośrednio z rozwiązań zawartych w programach. Źródłem tych obowiązków będą najczęściej indywidualne akty administracyjne uwzględniające rozwiązania wynikające z programów (Patrz K. Gruszecki, Prawo ochrony

środowiska. Komentarz, Lex, 2008, Wyd. II.).

Jak słusznie wskazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, z regulacji zaskarżonej uchwały, mających charakter prawa miejscowego wynika, że obowiązek realizacji działań nałożony na prezydenta miasta Kędzierzyn-Koźle w "Programie ochrony powietrza dla powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego" stanowiącym załącznik do zaskarżonego aktu, ma charakter indywidualny i konkretny. Narusza to podstawową cechę przepisów prawa miejscowego stanowiącą, że normy prawa miejscowego są skierowane do nieokreślonego kręgu osób.

Wobec powyższego niezasadnie wywodzi skarżący, że sąd oparł się tylko na definicji aktu prawa miejscowego.

Istotnym jest bowiem również fakt, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTKZU Nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dn. 28 stycznia 2010 r. Sygn. akt I OSK 1518/09).

Słusznie zatem wskazał sąd i instancji, że wprowadzenie do zaskarżonej uchwały "Programu ochrony powietrza" zapisu odnoszącego się bezpośrednio i jedynie do Gminy Kędzierzyn-Koźle i zobowiązującego ten podmiot do likwidacji określonego sposobu ogrzewania na terenie wskazanych jednostek bilansowych nie spełnia wymogu abstrakcyjności i generalnego charakteru normy prawa miejscowego. Norma tak określona uległaby bowiem skonsumowaniu po spełnieniu zawartych w niej obowiązków. Sąd orzekając w niniejszym składzie w pełni to stanowisko podziela.

Jeżeli zaś chodzi o drugi z zarzutów skargi kasacyjnej, odnosi się on do naruszenia przez sąd prawa materialnego poprzez pominięcie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz. U. Nr 38, poz. 221). Wskazać należy, że rozporządzenie to zostało wydane przez Ministra Środowiska w drodze wykonania zobowiązania zawartego w art. 91 ust. 10 ustawy o ochronie środowiska. Stanowi ono obligatoryjną delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać Program ochrony powietrza.

Regulacje rozporządzenia, których pominięcie zarzuca strona skarżąca mówią, iż programy, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a, składają się z części wyszczególniającej zadania i ograniczenia wynikające z realizacji programów a także, że część opisowa programów, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1, obejmuje m.in. listę działań długoterminowych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza substancjami.

Niewątpliwie wskazane wyżej elementy programów są ich niezbędnymi częściami składowymi. Wskazać jednak należy, że powyższe rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy i stanowi realizację założeń określonych w jej przepisach. Tym samym trudno jest podzielić stanowisko strony skarżącej, że sąd nie zastosował przepisów wskazanego

rozporządzenia i nie zastosował ich do stanu faktycznego w niniejszej sprawie, pomimo istnienia podstaw do dokonania subsumcji.

Odnosnie stanowiska, że "Program ochrony powietrza dla powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego" nie zawiera normy niemożliwe do wykonania, naczelny sąd administracyjny również w pełni podziela stanowisko sądu i instancji, że gmina nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi na skuteczne nakazanie mieszkańcom tych obszarów zaprzestania ogrzewania należących do nich budynków przy pomocy pieców na paliwo stałe. Nie może również dostosować się do normy nakładającej na nią obowiązek wprowadzenia Pasa Zieleni na terenach nie stanowiących jej własności. Mogłaby tego dokonać jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym naczelny sąd administracyjny orzekający w niniejszej sprawie zgodził się z poglądem sądu pierwszej instancji, że przywołany przepis ustawy ustrojowej - art. 7 usg - nie może być podstawą regulacji wprowadzonych w załączniku do uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Zarówno bowiem przepisy ustrojowe, jak i ustaw szczegółowych - w omawianym przypadku prawa energetycznego - nie nakładają na gminę obowiązku wprowadzenia konkretnego systemu ogrzewania na terenie swojego działania u odbiorców indywidualnych.

Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego podobnie jak rozporządzenia wydawane są na podstawie delegacji ustawowej a więc zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa. Różnica między rozporządzeniami a aktami prawa miejscowego sprowadza się do innego obszaru obowiązywania każdego z powyższych źródeł prawa, gdyż każdy z organów je wydających usytuowany jest na innym szczeblu administracji publicznej. Zarówno rozporządzenia jak i akty prawa miejscowego wiążą adresatów w sposób analogiczny a zatem ich moc obowiązywania jest taka sama a do przymusowego wykonania obowiązków wynikających z ich sformułowań lub z treści wydanych na ich podstawie indywidualnych aktów konkretyzacji prawa administracyjnego stosowane są te same normy postępowania egzekucyjnego.

Akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mają charakter normatywny i generalny zarazem a więc nie są nimi akty o charakterze indywidualnym, na przykład decyzje administracyjne. Akty prawa miejscowego dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się w zasięgu działania organów stanowiących takie normy prawne.

Przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Wobec takiego charakteru aktów prawa miejscowego trudno podzielić pogląd strony skarżącej, że na gminę nie nałożono obowiązków, które dotyczą terenów stanowiących własność innych osób.

Dodać należy, że akty prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnej, sprzecznej z prawem swobody interpretacyjnej.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 152, poz. 1269 ze zm.) Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej.

Kontrola ta po myśli § 2 tego artykułu sprawowana jest pod względem zgodności z prawem,

jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z tego też względu skutki uchylenia powyższej uchwały nie mają znaczenia dla oceny kwestionowanego wyroku.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, że prezydent miasta Kędzierzyn - Koźle jako organ ochrony środowiska posiadał zdolność złożenia skargi na uchwałę jako organ ochrony środowiska. Jak bowiem słusznie wskazał sąd i instancji, jest to organ wykonawczy gminy. W osobowość prawną, stosownie do art. 165 ust. 1 Konstytucji wyposażone są jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Gmina Kędzierzyn-Koźle zaskarżyła uchwałę do Sądu Administracyjnego korzystając z podstawy prawnej zawartej w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Na podstawie art. 25 p.p.s.a. Przysługiwała jej legitymacja skargowa w niniejszej sprawie sądowoadministracyjnej.

Zwarzywszy na to, że zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługiwały na uwzględnienie naczelny sąd administracyjny na podstawie art. 184 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę kasacyjną oddalił.